

Frumvarp til laga

um sölu á eignarhlut ríkisins í Landsbankanum hf.

Flm.: Hildur Sverrisdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir, Jón Gunnarsson, Jón Pétur Zimsen,
Ingveldur Anna Sigurðardóttir, Árni Helgason, Bryndís Haraldsdóttir,
Rósa Guðbjartsdóttir, Ólafur Adolfsson, Guðlaugur Þór Þórðarson,
Guðrún Hafsteinsdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson,
Jens Garðar Helgason, Sigurður Örn Hilmarsson.

1. gr. *Markmið.*

Markmið laga þessara er að ríkið selji eignarhlut sinn í Landsbankanum hf.

2. gr. *Heimild til sölu eignarhluta.*

Ráðherra skal selja eignarhlut ríkisins í Landsbankanum hf., að hluta eða öllu leyti, að fenginni heimild í fjárlögum, með markaðssettu útboði sem opið er bæði almennum fjárfestum og fagfjárfestum, sbr. 5. og 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

3. gr. *Meginreglur við sölu.*

Við sölu eignarhlutar skal horft til gagnsæis, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræðis í skilningi laga um opinber fjármál.

4. gr. *Framkvæmd markaðssetts útboðs.*

Markaðssett útboð skal auglýst samhliða birtingu útboðslýsingar og standa yfir í þrjá daga hið minnsta. Semja skal við þartilbæran eða þartilbæra aðila um gerð útboðslýsingar og utanumhald um tilboðsbækur. Heimilt er að fela einum aðila eða fleirum að annast skipulagningu og yfirumsjón útboðsins.

Umsjón með markaðssettu útboði hafa lögaðilar sem er heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar hér á landi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga og hafa óskað eftir þátttöku innan hæfilegs frests sem ráðherra tiltekur, enda gangist þeir undir fyrirkomulag útboðsins. Söluþóknun til söluaðila skal nema 0,75% af heildarverðmæti seldra hluta.

Markaðssettu útboði skal skipt í tilboðsbók A og tilboðsbók B. Sala samkvæmt tilboðsbók A skal hafa forgang við úthlutun. Lágmarkstilboð skal vera 100.000 kr. í tilboðsbók A og 2.000.000 kr. í tilboðsbók B:

- a. Tilboðsbók A skal taka við sölutilboðum á föstu verði. Sé unnt að ákvarða meðalverð hlutabréfa bankans skal verðið taka mið af meðalverði hlutabréfa í Landsbankanum

hf. síðustu 15 daga fyrir birtingu útboðslýsingar, eða síðasta dagslokagengi, með að hámarki 5% fráviki til lækkunar. Í tilboðsbókina skal vera heimilt að gera tilboð að 20.000.000 kr. Einungis einstaklingum skal vera heimilt að gera tilboð. Reynist nauðsynlegt að skerða áskriftir til að mæta eftirspurn skal það gert hlutfallslega, svo að allt hlutfé seljist. Þó skal ekki skerða áskriftir niður fyrir 2 millj. kr., nema slíkt reynist nauðsynlegt til að mæta eftirspurn og skal það þá gert hlutfallslega.

- b. Í tilboðsbók B skal vera heimilt að gera tilboð umfram 20.000.000 kr. Söluverð skal vera lægsta tilboðsverð sem nær grunnmagni útboðsins en lágmarksverð skal þó ekki vera lægra en fasta verðið í tilboðsbók A. Reynist nauðsynlegt að skerða áskriftir til að mæta eftirspurn skal það gert á grundvelli tilboðsverðs eingöngu. Reynist nauðsynlegt að skerða lægstu samþykktu tilboð skal það gert hlutfallslega.

Tilboð sem háð eru fyrirvörum eru ógild. Hið sama á við um tilboð þeirra sem hafa verið með tilkynnta skortstöðu í Landsbankanum hf. á 30 daga tímabili áður en útboð hefst. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands skal upplýsa ráðuneytið um tilkynntar skortstöður í bankanum skv. 2. málsl. daginn sem útboð hefst. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. skal Landsbankinn hf. ekki hafa umsjón með útboðinu.

5. gr.

Sérstakt hæfi, upplýsingagjöf og úttekt.

Ákvæði II. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt hæfi til meðferðar mála gilda ekki ef farið er með sölu hluta í samræmi við 4. gr. um markaðssett útboð.

Í aðdraganda markaðssetts útboðs skal ráðherra tryggja virka upplýsingagjöf um undirbúning og framkvæmd sölu eignarhlutar.

Að loknu markaðssettu útboði skal ráðherra, án tillits til þagnarskyldu skv. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, birta opinberlega sundurliðaðar upplýsingar um hver og ein viðskipti með eignarhluti, þ.m.t. kennitölur í þeim tilvikum sem fjárfestar hafa íslenska kennitölu, og nöfn endanlegra kaupenda. Þagnarskyldan skal auk þess ekki standa í vegi fyrir nauðsynlegri miðlun upplýsinga til söluaðila sem hafa með höndum yfirumsjón útboðsins.

Að loknu markaðssettu útboði skal Ríkisendurskoðun gera úttekt á því hvort meginreglum 3. gr. hafi verið fylgt.

6. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Lög þessi falla úr gildi þegar sölu eignarhlutar ríkisins í Landsbankanum hf. er að fullu lokið.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 157. löggjafarþingi (11. mál) en varð ekki útrætt og er nú lagt fram í óbreyttri mynd.

Tilfni frumvarpsins og nauðsyn þess tengist áherslum í ríkisfjármálum og þeirri krefjandi stöðu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. Fram til þessa hafa eignarhlutir ríkisins í Íslandsbanka verið seldir árin 2022, 2023 og 2025.

Í frumvarpi þessu er lagt til sambærilegt fyrirkomulag og samkvæmt lögum um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka hf., nr. 80/2024. Frumvarpið kveður á um heimild til sölu á Landsbankanum hf. eingöngu sem er einskorðuð við tiltölulega einfalda söluaðferð sem þykir til þess fallin að fylgja meginreglum sem áhersla er lögð á við sölu ríkiseigna: gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.

Efnisatriði frumvarpsins eru einföld. Ráðherra er heimilað, að fenginni heimild Alþingis í fjárlögum, að selja þann eignarhlut sem ríkissjóður á í Landsbankanum hf., að fenginni heimild í fjárlögum. Frumvarpið gerir ráð fyrir markaðssettu útboði, einu eða fleirum, sem opið er öllum fjárfestum.

Við sölumeðferðina skal gæta að meginreglum um jafnræði, gagnsæi, hagkvæmni og hlutlægni. Sú skylda er sérstaklega lögð á ráðherra, við sölu samkvæmt söluaðferðinni sem frumvarpið kveður á um, að tryggja gagnsæi í tengslum við söluna, m.a. með frumkvæðisbirtingu upplýsinga. Í því sambandi er rétt að geta þess að allar upplýsingar sem skipta máli varðandi þátttöku í útboðinu eiga að koma fram í lýsingu sem birt er opinberlega. Gert er ráð fyrir því að ná megi markmiðum frumvarpsins á nokkuð einfaldan hátt og án teljandi ágreinings. Með því að söluaðferðirnar eru skýrt afmarkaðar í frumvarpinu er ekki þörf á frekari aðkomu Alþingis umfram umfjöllun um frumvarpið sjálft. Aðhald verður tryggt með ríkri upplýsingaskyldu og þá er sú skylda lögð á ráðherra að hann feli óháðum aðila að gera úttekt á því hvort meginreglum laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, hafi verið fylgt við beitingu þeirra. Í samræmi við gagnsæiskröfur frumvarps þessa verður úttektin birt opinberlega. Ef ábendingar um ágalla koma í ljós þá fer það eftir eðli þeirra og alvarleika hvaða viðbrögð úttektin kall- ar á.

Gert er ráð fyrir að sala eignarhlutar ríkisins fari fram í einni eða fleiri lotum með markaðssettu útboði. Hefðbundin sala með markaðssettu útboði fer fram með opnu útboði til allra fjárfesta, þ.e. bæði almennra fjárfesta og fagfjárfesta. Undirbúningur að slíku útboði tekur nokkrar vikur, þar sem útbúin er skráningarlýsing og kynningar haldnar til að meta mögulega eftirspurn. Auk þess þarf að huga að markaðsaðstæðum varðandi tímasetningu útboða.

Með markaðssettu útboði og þeim fastmótuðu reglum um framkvæmd slíks útboðs sem lagðar eru til í frumvarpi þessu er áhersla lögð á fyrirsjáanleika og gagnsæi sem gera verður ráð fyrir að geti orðið á kostnað verðs. Fylgni við meginreglu frumvarpsins um hagkvæmni skoðast í því ljósi.

Í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022 vegna útboðs vegna sölu Íslandsbanka hf., sem fram fór í mars sama ár, er lagt til að viðkomandi fjármálafyrirtæki, í þessu tilviki Landsbankinn hf., komi ekki beint að sölunni. Ríkið á nú 98,2% hlut í Landsbankanum hf. og ætla má að söluvirði þess hlutar yrði um 350 milljarðar kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 2. gr.

Með greininni er ráðherra veitt heimild til sölu á eignarhlut ríkisins í Landsbankanum. Auk þess afmarkar ákvæðið heimild ráðherra við fyrirframákveðna söluaðferð, markaðssett útboð til fjárfesta í samræmi við ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

Um 3. gr.

Í greininni er undirstrikað að við sölu eignarhlutar samkvæmt frumvarpinu skuli lögð áhersla á gagnsæi, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræði. Þessum meginreglum úr lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er ætlað að vera leiðarljós við sölumeðferðina sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Mikilvægt er að gæta samræmis í starfsháttum hins opinbera, þ.e. að sambærileg viðmið gildi við úrlausn sambærilegra verkefna.

Gagnsæi felst bæði í því að skilyrði og forsendur séu þátttakendum útboðs og almenningi ljósar sem og í því að upplýsingar um söluna séu aðgengilegar að útboði loknu. Með því að kveða sérstaklega á um birtingu upplýsinga um öll viðskipti og alla viðskiptamenn verður minna svigrúm fyrir getgátur varðandi framkvæmdina.

Hagkvæmni þarf ávallt að vera í forgrunni við sölu eigna ríkisins og með því að notast við útboð þar sem fylgt er hinum þremur meginreglunum má gera ráð fyrir að markmiði um hagkvæmni verði náð. Rétt er að árétta að með hagkvæmni er átt við hæsta verð sem kostur er á að teknu tilliti til söluaðferðar og þeirra áhrifa sem salan kann að hafa á markaðsverð. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir tvenns konar opnum útboðum sem eru til þess fallin að uppfylla skilyrðið um hagkvæmni enda þótt hærra verð kynni mögulega að fást með sölu til eins eða örfárara handvalinna aðila.

Hlutlægni verður tryggð með því að fyrirkomulag og ákvarðanir byggist á fyrirframákveðnum reglum og eingöngu sé horft til réttra gagna og staðreynda, án þess að viðhorf eða ónákvæmar upplýsingar geti ráðið för.

Jafnræði kaupenda felst í því að þeir sem gefinn er kostur á þátttöku í útboði og eins er ástatt um sitji við sama borð.

Um 4. gr.

Í 1. málsl. 1. mgr. er kveðið á um lágmarkstíma auglýsingar markaðssetts útboðs. Skv. 2. málsl. skal semja við þartilbæra aðila um gerð útboðslýsingar og ut anumhald um tilboðsbækur. Ekki þarf að kveða sérstaklega á um þá útboðsráðgjöf sem ráðuneytið mun afla sér. Seðlabankinn mun þurfa að staðfesta lýsingu, sem í frumvarpi þessu er nefnd útboðslýsing, í samræmi við 20. gr. lýsingarreglugerðarinnar (reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, sem veitt er lagagildi með lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020). Þá er gert ráð fyrir að einum eða fleiri aðilum kunni að vera falin skipulagning og yfirumsjón.

Í 2. mgr. er fjallað um þá aðila sem heimilt er að hafa umsjón með markaðssettu útboði. Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar telst til fjárfestingarþjónustu og fjárfestingarstarfsemi í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, sbr. g-lið 16. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Fjárfestingarþjónusta og fjárfestingarstarfsemi er starfsleyfiskyld skv. 1. mgr. 5. gr. laganna. Verðbréfafyrirtækjum er heimilt að veita fjárfestingarþjónustu og stunda fjárfestingarstarfsemi að fengnu starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Í starfsleyfi kemur fram hvaða fjárfestingarþjónustu verðbréfafyrirtæki er heimilt að veita og hvaða fjárfestingarstarfsemi því er heimilt að stunda, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna. Viðskiptabankar, tilgreindir sparisjóðir og lánaðafyrirtæki geta einnig haft heimild til að veita fjárfestingarþjónustu og stunda fjárfestingarstarfsemi skv. 4. mgr. 20. gr. laga um fjármálaafyrirtæki, nr. 161/2002. Þá kann erlendum verðbréfafyrirtækjum og lánastofnunum að vera heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar samkvæmt ákvæðum laga um markaði fyrir fjármálagerninga og laga um fjármálaafyrirtæki. Lögðilum

með starfsleyfi í öðru EES-ríki, eða Sviss eða Færeyjum, er þannig almennt heimilt að veita þjónustu hér á landi skv. III. kafla laga um markaði fyrir fjármálagerninga. Enn fremur getur Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands heimilað lögaðilum frá öðrum ríkjum að veita hér þjónustu skv. IV. kafla laganna. Með ákvæðinu er því áréttað að umsýsningaraðilum verður að vera heimilt að veita þjónustu hér samkvæmt íslenskum lögum.

Umsýsning (söluumboð) takmarkast samkvæmt sömu málsgrein við lögaðila sem óska eftir þátttöku innan hæfilegs frests í aðdraganda útboðs. Söluþóknun er í málsgreininni fastsett sem hlutfall af heildarverðmæti seldra hluta söluaðila.

Í 3. mgr. er tilgreint hvernig safnað er í tvær tilboðsbækur í markaðssettu útboði, hvernig verðlagningu verður háttað og hvernig úthlutun fer fram. Þannig verður lítið sem ekkert svigrúm til mats við ákvarðanatöku um þessa þætti eftir að ákveðið er að efna til útboðs. Forgang hefur tilboðsbók A þar sem skerðingar skulu vera hlutfallslega eins. Eignarhluti sem ekki seljast í tilboðsbók A er unnt að selja gegnum tilboðsbók B þar sem skerðingar skulu vera á grundvelli verðs.

Samkvæmt 4. mgr. verður ekki unnt að taka þátt í markaðssettu útboði með fyrirvörum. Einnig hefur málsgreinin að geyma takmarkanir á heimildum aðila sem eru með tilkynnta skortstöðu í bankanum til þátttöku. Loks er þar áréttað að fjármálafyrirtækið sem selt er í muni ekki hafa beina aðkomu að sölu í slíku útboði, í samræmi við ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. er lagt til að hæfisreglur II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, gildi ekki um markaðssett útboð skv. 4. gr. Viðkomandi kafli stjórnsýslulaga gildir almennt um gerð samninga einkaréttarlegs eðlis af hálfu ríkis og sveitarfélaga og við gerð samninga af hálfu hins opinbera þurfa því aðilar sem koma að undirbúningi og töku ákvarðana í ferlinu að gæta að hæfi sínu í samræmi við ákvæði hans. Almenn útboð á borð við það sem kveðið er á um í frumvarpinu eru þess eðlis að ekki verður talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið ráði för við ákvarðanatöku, sbr. sjónarmið 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Til að girða fyrir ágreining um túlkun hæfisreglna stjórnsýslulaga þykir rétt að kveða með beinum hætti á um að reglurnar komi ekki til skoðunar ef um markaðssett útboð í skilningi frumvarpsins er að ræða, sbr. ábendingar í álitum umboðsmanns Alþingis frá 5. október 2023 í máli nr. F132/2023.

Sú almenna skylda hvílir á ráðherra samkvæmt frumvarpinu að tryggja gagnsæi með upplýsingagjöf við undirbúning og framkvæmd sölu eignarhlutar, sbr. 2. mgr. Því til viðbótar er sérstaklega áskilið í 3. mgr. að sundurliðaðar upplýsingar um hver og ein viðskipti með eignarhluti verði birtar opinberlega að sölu lokinni, þ.m.t. kennitölur og nöfn kaupenda og kaupvirði. Þessi atriði gætu ella talist falla undir sérstakt þagnarskylduákvæði 2. mgr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Ágreiningslaust er að með ákvæðinu er gengið nokkuð langt í birtingu almennra persónuupplýsinga. Jafnframt er gert ráð fyrir að unnt verði að miðla upplýsingum til aðila sem fara með yfirumsýsning útboðs án þess að þagnarskylda 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki hindri það.

Um 6. gr.

Kveðið er á um það í greininni að þegar eignarhlutur ríkisins í bankanum hefur verið seldur að fullu falli lögin úr gildi. Hér er átt við þegar núverandi eignarhlutur verður orðinn 0%.